

Zadeva C-514/23

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

8. avgust 2023

Predložitveno sodišče:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

8. avgust 2023

Pritožnica:

Tiberis Holding Srl

Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:

Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica

ITALIJANSKA REPUBLIKA

Consiglio di Stato (državni svet)

v vlogi sodišča (drugi senat)

izreka naslednji

SKLEP

v zvezi s tožbo iz leta 2022 s splošno opravilno številko 8263, ki jo je vložila družba Tiberis Holding s.r.l., [...] (ni prevedeno);

proti

GSE – Gestore dei servizi energetici s.p.a. [...] (ni prevedeno);

Ministero dello sviluppo economico (ministrstvo za gospodarski razvoj) [...] (ni prevedeno) in Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ministrstvo za okolje in energetska varnost) [...] (ni prevedeno);

ob udeležbi

Conza Energia s.r.l. [...] (ni prevedeno);

zaradi spremembe

sodbe [...] (ni prevedeno) št. 8256/2022 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, tretji senat, Italija) [...] (ni prevedeno).

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [nacionalni postopek]

1 Družba Tiberis Holding s.r.l. upravlja hidroelektrarno z močjo 2,747 megavata na reki Tiberi na ozemlju občine Fiano Romano (Rim).

1.1. Gestore dei servizi energetici (upravljavec energetske storitve, v nadaljevanju: upravljavec) je 8. septembra 2017 ugodil prošnji zadevne družbe za dostop do sistemov spodbud, določenih z uredbo ministrstva za gospodarski razvoj z dne 23. junija 2016 „Spodbujanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov, razen iz fotonapetostnih virov“ [...] (ni prevedeno), kakor je bila dopolnjena v izvedbenih postopkih, ki jih je upravljavec sprejel 15. julija 2016 na podlagi člena 26(1) navedene ministrske uredbe.

1.2. Družba Tiberis Holding s.r.l. je 5. oktobra 2017 z upravljavcem sklenila pogodbo o priznavanju spodbujevalnih tarif za električno energijo, proizvedeno v elektrarnah na obnovljive vire, razen iz fotonapetostnih virov, s katero so bili urejeni pogoji za dodelitev spodbud, ki pripadajo zadevni družbi.

1.3. Na podlagi te spodbude je tožeča stranka v petih letih (to je od leta 2017 do leta 2021) prejela prispevke v skupnem znesku 4.044.340,75 EUR.

1.4. Upravljavec je z računi št. 561085 in 561087 z dne 4. aprila 2022 ter računom št. 63405 z dne 2. maja 2022 od družbe Tiberis Holding s.r.l. zahteval vračilo dela prispevkov v skupnem znesku 1.224.210,86 EUR.

2 Zadevna družba je zoper ta zahtevek ter zoper pogodbene in pravne določbe, na katerih temelji zahtevek, vložila tožbo pri deželnem upravnem sodišču za Lacij (v nadaljevanju: TAR za Lacij).

2.1. V utemeljitev svojega predloga je [navedla] dva tožbena razloga: (a) kršitev [...] (ni prevedeno) člena 3 Direktive 2009/28/ES in člena 4 Direktive 2018/2001/EU, pri čemer je vložila predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču Evropske unije [...] (ni prevedeno). [tožbeni razlog, ki izhaja iz nacionalnega prava in ni upošteven za presojo Sodišča]

3 Upravljavec in druga stranka v postopku, družba Conza Energia s.r.l. [...] (ni prevedeno), [sta zatrjevala], da je tožba nedopustna, ker je bila vložena prepozno, in sta [predlagala], naj se v vsakem primeru zavrne.

4 Potem ko je TAR za Lacij odločilo, da je tožba dopustna, jo je z [zgoraj navedeno] sodbo v celoti zavrnilo, pri čemer je v bistvu navedlo, da je ob upoštevanju zakonodajnih pravil in glede na dejansko stanje „tožeča stranka imela dostop do spodbud prek sistema ‚vpisa v register‘, električna energija, ki jo proizvede obrat, pa ostane na voljo operaterju, ki jo daje v omrežje in prodaja na prostem trgu. Ta način upravičencu do spodbude zagotavlja stalno skupno plačilo (prosta prodaja + spodbuda upravljavca) proizvedene energije, ki je primerno za povrnitev naložb za izgradnjo elektrarne. Spodbuda upravljavca namreč zagotavlja tarifo glede na stroške projekta, ki ga predloži vložnik. Gre torej za način, ki od začetka izvajanja pobude podjetnika ščiti pred nepredvidljivostjo tržne cene energije v prihodnosti in mu zagotavlja fiksno tarifo, s katero si povrne znesek, ki ga je vložil v gradnjo obrata [...] (ni prevedeno). Edina pomanjkljivost [...] (ni prevedeno) je, da se morebitno povečanje tržne cene energije v prihodnosti (kakršno se lahko opazi v zadnjih mesecih) ne more pretvoriti v povečanje prihodkov družbe, temveč postane ‚negativna spodbuda‘ (tj. povračilo v korist upravljavca: kadar tržna cena pade pod določeno raven, to operaterju zagotavlja določeno stalno raven prihodkov; če pa se tržna cena zviša, upravljavec pobere razliko v ceni energije, saj je operaterju zagotovljena nespremenljivost prihodkov). V takem primeru gre za (nepredvidljivo in naključno) nadomestilo za zagotovitev stalne in v vsakem primeru donosne tarife za začetno naložbo, kadar je tržna cena energije nižja od tarife, ki jo zagotavlja upravljavec, kot je bilo to do leta 2021 (spodbuda krije razliko med ceno prodane energije in zajamčeno osnovno tarifo za kritje naložbe). [...] (ni prevedeno) [Glede na to ureditev navedbe tožeče stranke, ki se nanašajo na nezmožnost ustvarjanja dodatnih dobičkov zaradi sprememb na trgu, niso utemeljene. Ko je tožeča stranka vložila vlogo za spodbude in nato 5. oktobra 2017 sklenila ustrezno pogodbo, je namreč sprejela tudi poslovno tveganje, ki izhaja iz nje]. Ta vrsta spodbujevalnega mehanizma je v skladu s tem, kar Evropska komisija navaja v Sporočilu 2014/C 200/01, ki določa pogoje, pod katerimi se lahko energetska in okoljska pomoč štejeta za združljivi z notranjim trgom v skladu s členom 107(3)(c) Pogodbe DEU [...]. Kot trdi tožeča stranka, [t]a mehanizem [ni] mogoče šteti za diskriminatoren, ker operaterji, ki so prejeli spodbude na podlagi različnih dražb, lahko prejmejo znesek v višini celotne tržne cene, medtem ko morajo tisti, ki so spodbude prejeli na podlagi vpisa v register, ‚vrniti razliko med tržno ceno in spodbudo‘. Dejansko sta primera povsem različna: [...] (ni prevedeno) operaterji, ki sodelujejo na padajočih dražbah, so upravičeni do nižje skupne tarife od tistih, ki imajo dostop do vpisa v register, vendar imajo v zameno lahko koristi od morebitnega zvišanja cen na trgu. Nasprotno pa imajo tisti, ki so [vpisani] v register, višje tarife, vendar ne morejo imeti koristi od zvišanja cen. [...] (ni prevedeno) [druge ugotovitve v istem smislu] Mehanizem, opisan v zakonodaji, je po drugi strani drugačen in v celoti razumen. Manjšim podjetjem namreč zagotavlja sposobnost preživetja naložbe, tako da jih ščiti pred nepredvidljivostjo trga z močnejšo javnofinančno podporo (tj. z višjo tarifo, zagotovljeno že od

začetka in neodvisno od tržnih gibanj), medtem ko le za večja podjetja predvideva nadomestilo, ki v večji meri temelji na prihodkih od prodaje na trgu, pri čemer izhaja iz predpostavke, da so se večja podjetja na splošno finančno bolj sposobna spopasti s tržnimi gibanji. Na splošno sistem spodbud ni v nasprotju z evropsko zakonodajo, štiti 'varnost' naložb, ni diskriminatoren in zagotavlja splošni interes za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov, saj štiti male proizvajalce v primerjavi z večjimi, zlasti v neugodnih tržnih fazah.“

5 Družba Tiberis Holding s.r.l. je s [...] (ni prevedeno) pritožbo pri [predložitvenem sodišču] predlagala spremembo te prvostopenjske sodbe, pri čemer je grajala ugotovitve prvostopenjskega sodišča in v bistvu ponovila [tožbeni razlog, naveden] v tožbi.

6 Upravljaec in družba Conza Energia s.r.l. [...] (ni prevedeno) predlag[ata], naj se pritožba zavrne.

7. [...] (ni prevedeno)

8. [...] (ni prevedeno) [nacionalni postopek]

9. [Predložitveno sodišče n]avaja, da se na prvi pogled zdi, da obstaja morebitno nasprotje med nacionalno zakonodajo, ki jo je treba nujno uporabiti v konkretnem primeru, in [pravom Unije] [...] (ni prevedeno).

Po drugi strani se zdi, da vprašanje razlage ni enostavno rešljivo, prav tako pa ni bilo predmet spora pred Sodiščem Evropske unije, in ker je to pritožbeno sodišče tudi sodišče zadnje stopnje v okviru nacionalnega pravnega reda, je treba na podlagi člena 267 PDEU zadevo predložiti v predhodno odločanje Sodišču.

10. [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [Predložitveno sodišče navaja, da je upoštevalo „Priporočila nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja“, ki jih je izdalo Sodišče, in da je v postopku predhodnega odločanja zaščitena pravica strank do obrambe.]

11. [...] (ni prevedeno) [D]oločba nacionalnega prava, ki je upoštevana v obravnavani zadevi in za katero se domneva, da je v nasprotju s pravom [Evropske unije] [...] (ni prevedeno), je točka 2 Priloge 1 k uredbi ministrstva za gospodarski razvoj z dne 23. junija 2016, v kateri je v zvezi z elektrarnami z močjo nad 500 kilovatov navedeno, da „[upravljaec] za vsako elektrarno določi spodbudo Innov na podlagi podatkov o neto proizvodnji električne energije, oddane v omrežje, in urnih območnih cen, pri čemer se za nove elektrarne uporabi ta formula: $Innov = Tb + Pr - Pz$, pri čemer velja: • *Tb* je osnovna spodbujevalna tarifa, izračunana za vsak vir in vrsto obrata iz preglednice 1.1, in se v primeru uspešne udeležbe obrata v dražbenem postopku zniža za odstotek, dodeljen v tem postopku; • *Pr* je skupni znesek vseh morebitnih premij, do katerih je obrat upravičen; • *Pz* je urna območna cena za območje, v katerem se električna

energija, proizvedena v obratu, oddaja v omrežje. Če je vrednost spodbude negativna: a) v primeru elektrarn, ki spodbude pridobijo na podlagi sodelovanja v dražbenih postopkih, se ta vrednost upošteva kot enaka nič; b) v primeru drugih obratov se ohrani negativna vrednost, [upravljavec] pa pri izplačilu zneskov opravi ustrezno izravnavo na način, določen v členu 22 ministrske uredbe z dne 6. julija 2012.“

12. Taka določba bi lahko bila v nasprotju s členom 3 Direktive 2009/28/ES in členom 4 Direktive 2018/2001/EU, v katerih je določenih pet kumulativnih parametrov za zakonitost spodbud: (a) spodbude temeljijo na merilih trga; (b) upravičencem omogočajo, da se odzivajo na trg; (c) omogočajo izogibanje nepotrebni izkrivljanju trga; (d) zagotavljajo, da se proizvajalci odzivajo na cenovne signale trga; (e) zagotavljajo, da proizvajalci čim bolj povečajo svoje tržne prihodke; (f) dodelijo se na odprt, pregleden, konkurenčen, nediskriminatoren in stroškovno učinkovit način.

12.1. Natančneje, nacionalna ureditev bi lahko povzročila, da bi bili proizvajalci prisiljeni, da se odrečejo spodbudam, kar je v nasprotju z namenom spodbujevalnega mehanizma.

V zvezi s tem je treba opozoriti, da ministrska uredba z dne 23. junija 2016 določa, da je dostop do sistemov spodbud omogočen na podlagi treh različnih postopkov: „predhodni vpis v ustrezne registre“ (člen 4(1)); „sodelovanje na padajočih dražbah v okviru konkurenčnih postopkov“ (člen 4(2)); neposredni dostop v primeru malih obratov in ob upoštevanju pragov, diferenciranih glede na vir (člen 4(3)). Vključitev v eno od shem ni prostovoljna, temveč je odvisna izključno od proizvodne zmogljivosti elektrarne, zato se družba Tiberis Holding s.r.l. ni mogla svobodno odločiti, da odda vlogo za vpis v informacijski register, kar je dejansko storila, ali da sodeluje na dražbi, saj gre za dve različni kategoriji, ki sta predhodno opredeljeni na podlagi vrste in največje zmogljivosti obrata.

[Na podlagi tega pojasnila] se ugotavlja, da če je vrednost spodbude, ki se izračuna kot razlika med priznano tarifo in območno urno ceno, negativna, se ta v skladu s točko 2 priloge 1 k ministrski uredbi z dne 23. junija 2016 „upošteva kot enaka nič v primeru obratov, ki spodbude pridobijo na podlagi sodelovanja v dražbenih postopkih“, medtem ko v primeru drugih obratov, kot je elektrarna zadevne stranke, „vrednost ostane negativna, [upravljavec] pa pri izplačilu zneskov opravi ustrezno izravnavo“, pri čemer je v izvedbenih postopkih, ki jih je upravljavec sprejel 15. julija 2016, pojasnjeno, da „energija, ki jo proizvedejo in oddajajo v omrežje obrati, ki vložijo zahtevek za dodelitev spodbude, ostane na voljo odgovornemu subjektu“.

Na podlagi teh pravil električna energija, proizvedena v obratu družbe Tiberis Holding s.r.l., ki je imela dostop do spodbud prek sistema vpisa v register, ostane na voljo družbi, ki jo lahko oddaja v omrežje in prodaja na prostem trgu.

Na tak način je upravičencu do spodbude zagotovljen skupni prihodek, ki ga sestavlja seštevek prihodkov, ustvarjenih s prodajo proizvedene energije na trgu, in spodbude, ki mu jo izplača upravljavec in je primerna za povrnitev naložbe v izgradnjo elektrarne, saj upravljavec zagotovi fiksno tarifo, sorazmerno s stroški projekta, predloženih s strani podjetnika, ki jo je ob prostovoljnem podpisu pogodbe ocenil kot nedvoumno ustrezno, kar proizvajalca varuje pred nepredvidljivostjo zaradi gibanja tržne cene energije v prihodnosti.

Kljub temu morebitno zvišanje tržne cene energije v prihodnosti (kot se je to zgodilo v zadnjih letih) ne pomeni povečanja prihodkov operaterja zaradi zagotovljene fiksne tarife, temveč „negativno spodbudo“, tj. gospodarski donos upravljavca, ki [...] (ni prevedeno) operaterju v primeru znižanja tržne cene zagotavlja stalno raven prihodkov, v primeru zvišanja tržne cene pa pobere razliko med ceno energije in fiksno spodbujevalno tarifo.

V primeru srednje velikih obratov (od 1 do 5 megavatov moči) morajo proizvajalci, ki do spodbud dostopajo z vpisom v informacijski register iz člena 9 in naslednjih ministrske uredbe z dne 23. junija 2016, povrniti razliko med tržno ceno in spodbudo, v nasprotju s proizvajalci, ki energijo proizvajajo v velikih obratih (več kot 5 megavatov) in do spodbude dostopajo na podlagi dražbe, za katero velja ureditev iz člena 12 in naslednjih te ministrske uredbe, saj lahko prejmejo znesek, ki ustreza celotni tržni ceni.

Glede na to, da se z negativno spodbudo ne kompenzira zagotavljanje stalne tarife, saj podjetje energijo prodaja na trgu, ki ima svojo dinamiko in tveganja, je treba opozoriti, da se zdi, da je ukrep izravnave v primeru negativnega nadomestila morda v nasprotju z direktivama 2009/28/ES in 2018/2001/EU, ki državo obvezujeta, da operaterju omogoči odzivanje na tržne dinamike, s čimer se preprečijo izkrivljanja zaradi odprave prožnosti povpraševanja za proizvajalce, ki zaradi izravnave negativne spodbude ne bi več imeli interesa za odzivanje na tržno dinamiko.

13. Glede na navedeno, se Sodišču postavlja to vprašanje: „*Ali načela iz člena 3 Direktive 2009/28/ES in člena 4 Direktive 2018/2001/EU nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki v okviru nacionalne sheme spodbud za primere, ko proizvajalci prodajajo energijo na prostem trgu, določa spodbujevalno tarifo, s katero je zagotovljena najnižja cena, ki je hkrati tudi najvišja, in sicer na podlagi mehanizma za izravnavo in vračilo zneskov, ki presegajo vrednost spodbude, če je tržna cena višja od te spodbude (t. i. negativna spodbuda), pri čemer se mehanizem za izravnavo uporablja le, kadar proizvajalec, ki prodaja energijo na prostem trgu, dostopa do spodbude z vpisom v ustrezen register in ne tudi, kadar do nje dostopa z udeležbo na dražbi?*“

IZ TEH RAZLOGOV

Consiglio di Stato (državni svet) v vlogi sodišča (drugi senat), odreja:

a) Sodišču Evropske unije se predloži vprašanje za predhodno odločanje, navedeno v obrazložitvi [...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [prekinitev nacionalnega postopka in navodila za nacionalno sodno tajništvo]

[...] (ni prevedeno) Rim [...] (ni prevedeno) 28. marec 2023 [...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT